

# 北京、華盛頓與對台軍售

林正義\*

北京一向主張美國停止對台灣的軍售，在美中建交時，美國對台軍售議題，未能徹底解決。卡特總統希望藉美中建交，交換中國放棄對台使用武力。此一美國政策可見諸於「台灣關係法」。一直到1981年9月，中國人大常委會委員長葉劍英的九點計畫（葉九點），對台灣提出「特別行政區」、「高度自治權」、「保留軍隊」等和平計畫，支持台灣的雷根總統在1982年「八一七公報」認為北京爭取對台使用和平的政策，因此聲明「它不尋求執行一項長期向台灣出售武器的政策，它向台灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年供應的水準，它準備逐步減少它對台灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解決」。美國在「八一七公報」之後10年，每年以2千萬美金的金額降低對台軍售，直至1992年老布希總統為競選連任而在德州宣布出售150架F16 A/B型戰機給台灣。由此可見，美國政府根據中國對台政策調整它的對台軍售是有前例可循。在2008年台灣政黨再度輪替之後，台海兩岸出現快速關係緩和，兩岸兩會也恢復協商，無論是北京或華盛頓重提「八一七公報」，尤其是北京可以依照該公報所指稱：隨著台海情勢緩和，美國應

該在量與質上減少對台灣的武器銷售。

北京力邀布希總統出席北京奧運會的開幕式，在此一背景下，中美關係要緩和，美國對台灣的軍售，顯然與美中之間的合作不相吻合。北京也利用美國內部有對台軍售不同的聲音，進一步表明希望美國終止對台灣的軍售。例如，美國務卿萊斯(Condoleezza Rice)、國家安全顧問海德利(Stephen Hadley)、美國駐北京大使雷德(Clark Randt)等人主張暫時凍結售台武器。北京在台美之間指點對方造成軍售延宕之際，加上台海兩岸關係緩和，更有機會遊說美方停止對台軍售。北京與華盛頓在對台軍售上，無論立場或觀點幾乎均站在對立面。美國至多可以暫時凍結，但是長程而言，必須依照「台灣關係法」對台灣出售防衛性武器，而且依照雷根對台灣的「六項保證」，出售武器之前不與中國協商，而且沒有設定一個終止對台灣的軍售時間表。

## 華盛頓對台軍售

在2001年1月小布希總統上任以來，他突破過去美國總統不出售潛艦給台灣的紀錄，然而布希總統即將下台，對台灣的

\* 作者現為中央研究院歐美所研究員

軍售案因他遲遲未通知國會而引起新的風波。台灣由於國民黨與民進黨看法分歧，立法院遲遲未通過預算，一直至2007年12月立法院才通過重大軍購預算。然而，小布希先因台灣進行「入聯公投」而決定不宣布出售F16C/D給台灣，後又因國民黨執政後兩岸關係緩和、布希本人出席北京奧運開幕式而延遲宣布。此一作法先在「國防新聞」(Defense News)接連幾篇的報導，再加上一些特定美方人士的發言，美國「凍結」對台軍售成爲爭論的焦點。

華府卡托研究所(Cato Institution)研究員卡本特(Ted Carpenter)表示，「此刻不宜售予台灣F-16或其他先進武器，至少須觀察改善兩岸關係的承諾是否實現。美國不應做出任何會傷及此一發展的行動，美國官員實應宣布一年的緩衝期，暫不出售任何新武器予台灣」。這與他過去強烈主張美國應出售台灣所有想買的武器，以免美國必須要被迫軍事介入台海危機，顯然是明顯的對比。即使連前「美國在台協會」理事主席卜睿哲(Richard Bush)也說：「美國對台軍售延至北京奧運會才宣布，是可以平衡美國與台灣各種利益的好方式」。然而，不管是美國前國防部長裴利(William Perry)、副國防部長伍佛維茲(Paul Wolfowitz)均主張美國依「台灣關係法」對台軍售，也憂心台灣可能不再願意購買更多的美製武器。美國國防部負責亞太的副助理國防部長辛恩(James Shinn)在6月下旬於眾議院軍事委員會表示：不是美國決定凍結，而是因爲台灣內政所造成。他指涉的時間點究竟是台灣立法院通過預算之前或之後，並不清楚，但如此談

話必然引起美台雙方的不愉快，對雙方恢復互信亦無幫助。

美國內部出現雜音而使美國計畫出售的項目，如潛射之魚叉飛彈、8艘柴電潛艦的設計、4組愛國者III空防飛彈系統、30架波音AH-64D阿帕契攻擊直升機、60架UH-60黑鷹運輸直升機，立即受到影響。凍結案不包括12架洛克希德馬丁P-3C反潛巡邏機，但美國是否同意出售66架F-16 C/D Block 50/52給台灣，增添不確定的因素。

## 美台軍售的未來發展

隨著國民黨上台及馬英九總統的就任，布希總統對台北領導人改持較正面的印象。民主黨總統候選人歐巴馬也致函馬總統，支持對台軍售及承諾增加美台官方的接觸。美台關係因台灣與美國先後有新的國安執政團隊，在溝通上可能會有一段磨合期。最好的處理方式是既然台灣的立法院已通過軍購預算，小布希總統在其任內將其先前同意出售給台灣的武器系統，在美國國會休會或大選之前，及早通知國會予以確認，讓美中台三方的質疑聲音不至繼續醞釀。對台灣較不利的發展是小布希在卸任之前，不願就是否出售F16C/D給台灣做出決定，將此一問題留給下一任美國總統。由於時間的拖延，將使台灣內部對於美國軍售台灣一事出現較多的猜測，對美台關係形成不利的影響。若台北領導人清楚表明防衛決心與軍購意願，提出一項共同落實的作法，布希總統宣布最早的時間點，可能是在奧運會結束之後、國會休會之前的一個月，在對台軍售上結

東各方的猜測與觀望。

美台軍售問題未來發展，基本上仍然樂觀。在美國對台軍售上，若台灣決定不採購，美國難以逼迫台灣，台北在政策上仍有部分主動權，但必須冒著與美國關係倒退的風險。美國在2008年11月總統大選，共和黨的馬侃或民主黨的歐巴馬均主張對台軍售。即使小布希總統未能同意出售F16C/D給台灣，美國新總統仍會提供F16C/D給台灣。馬侃尤其主張以傳統的權力平衡手段，對中國採取交往與兩邊下注(hedge)的政策。無論是民主黨或共和黨入主白宮，將有新東亞外交團隊的人事調整，對於台海兩岸關係發展所產生的變數，再加上中國崛起、台灣弱勢，屆時對台政策將增添新的憂慮。

由於台灣與中國的軍力平衡差距加大，美國將面對一個兩岸關係改善，但台灣軍力相對不足的新台海環境。在這種情況之下，美國對台軍售已幾乎不可能使台海維持軍力平衡，至多只是依照「台灣關係法」，提供台灣最低程度的防衛需要。

中國反對美國軍售台灣將出現新的理由(兩岸關係改善，美國繼續提供武器給台灣，將破壞兩岸和解)，而且較以前有說服力。除了中國之外，無論是美國或台灣均有部分人士認為美國對台軍售，應該隨著兩岸關係改善而有所調整。過去美國表明對台軍售，會使台灣更加有信心與中國談判。現在台海兩岸兩會恢復談判，台海關係緊張降低，國共密切交往，美國繼續大幅提供防衛武器給台灣的合理性也會受到質疑，北京更可利用此一勢頭推動美國凍結對台軍售。

美國對台軍售議題，將受到台海是否

有「信心建立措施」安排的影響。若台海兩岸開始進行「第二軌道」安全對話，觸及軍事領域的相關議題，可能需要在防衛態勢上有所調整，中國對台飛彈部署，美國對台軍售將被連鎖在一起考量，屆時除了美中、台海兩岸「信心建立措施」之外，北京是否越過台北，就一些台海議題，直接與華府討論，也不無可能性。

### 觀察與建議

美國政府與學界對國民黨執政之後，是否會因兩岸關係改善而鬆懈外交與國防，及對美與對日工作，出現部分疑慮。美國政府正面臨是否要因為台海情勢緩和，而重新評估對台軍售的困境。副國務卿奈葛彭(John Negroponte)表示，美國在推動對台軍售之前，需先觀察台海兩岸情勢的發展。小布希政府內部在對台軍售一事上，出現正反意見。美國政府一方面表明遵循「台灣關係法」，但表明對台出售何種國防產品，必須經由跨部門程序決定。另外，美國總統布希在中國政策上的推動，亦可能使對台軍售受到波及。「台灣關係法」指出美國總統與國會，需依國防部「對台灣防衛需要的判斷」，決定對台武器銷售，一旦出現過多的政治判斷，將因此更加複雜。基此，下列作法可納入考慮：

- 一、密切注意美國兩黨總統候選人及其政策幕僚的中國政策主張，尤其是對台海兩岸關係的意見。
- 二、減少台美之間可能產生的誤解，儘早恢復台美之間的互信。台灣宜向美方表達防衛的決心，與改善兩岸關係可

並行不悖，要求美方需依軍事專業意見判斷。

三、要求美國國會「台灣連線」參眾議員，在台灣外交及美國對台軍售上，扮演更積極的角色。

四、國防工業需要不斷提升自主能力，方使不會受制於美國或其他國家。